



TITLE:

水資源開発と地方自治—水没補償問題を中心に—

AUTHOR(S):

小森, 治夫

CITATION:

小森, 治夫. 水資源開発と地方自治—水没補償問題を中心に—. 経済論叢
1994, 154(1): 54-71

ISSUE DATE:

1994-07

URL:

<https://doi.org/10.14989/44941>

RIGHT:

經濟論叢

第 154 卷 第 1 号

ホートリー・コネクション III小 島 專 孝 1

冷戦体制解体と台湾經濟の構造転換.....宋 立 水
趙 國 慶 28

水資源開発と地方自治.....小 森 治 夫 54

マハトマ・ガンディーの社会經濟思想.....石 井 一 也 72

平成 6 年 7 月

京 都 大 學 經 濟 學 會

水資源開発と地方自治

——水没補償問題を中心に——

小 森 治 夫

I は じ め に

前稿「電力事業と水資源開発」（『経済論叢』第153巻第1・2号）では，戦前，戦後の電力事業と水資源開発の展開過程を検討することにより，アメリカの総合的なTVA方式とは異なる，電力資本優先の「日本型地域開発」の型を検出した。この日本型地域開発には重大な限界があり，例えばダム建設に伴う水没補償の際には，財産権の視点からの評価が行なわれ，生活権，社会権の視点からの評価は行なわれない。ここで必要とされるのは，住民自治による水没補償の社会的評価である。それゆえ，前稿「電力事業と水資源開発」に続く本稿の課題は，水没補償問題を手がかりに，水資源開発における地方自治の重要性について検討することである。

ダム関係者の間で，「補償問題が解決すればダム建設は8割がた終わったようなものだ」と言いならわされているように，水没補償問題はダム建設における最大の問題である。この水没補償問題に関する最も優れた研究は，華山謙氏の『補償の理論と現実』¹⁾である。この著作は，約40のダム，約1000世帯以上の水没移転者を対象に，華山氏が面接による実態調査を5年間かけて行なった労作である。本稿では，華山氏の研究に学びながら，水没補償問題の歴史，理論，現実を検討する。

そして，K・W・カップの「社会的費用と社会的便益」²⁾の概念を手がかり

1) 華山謙『補償の理論と現実』，勁草書房，1969年。

に、水没補償問題の社会的評価を試みる。補償費用は総費用の約5割を占めるが、その量的な問題ばかりではなく、地域住民の生活を総合的、社会的に評価するという、質的にもきわめて重要な問題を提起している。というのは、現実の水没補償においては、財産権の視点からの評価が行なわれ、生活権、社会権の視点からの評価は行なわれていないが、今後は地域コミュニティ成立による社会的便益を住民参加と民主主義により評価すること、すなわち住民と専門家とによる総合的、社会的な評価が必要とされるであろう。

そして、水没補償問題の例証として、京都府下の二つのダム建設問題、すなわち、大野ダムと高山ダムを事例としてとりあげて検討する。ダム建設問題が生じた場合、地方自治体とくに府県レベルの地方自治体は、事業主体である場合はもちろん事業主体でない場合でも、建設促進派にまわり、反対派の水没住民の組織を敵視するケースが多い。そういう意味では、京都府下の二つのダム建設問題の事例は、住民自治の立場に立った稀有な事例である。水資源開発、とくに水没補償問題における地方自治の重要性を検討するには、まさに注目に値する事例である。

つまり、本稿の課題を一言でいえば、多目的ダム等の新しい水管理技術の導入を前提にして、どのような水の管理をすれば地方自治が発展し、どのような水の管理をすれば地方自治が空洞化するのかを、水没補償問題を手がかりに検討することにあると言えよう。

II 水没補償問題の社会的評価

(1) 水没補償問題の歴史、理論、現実

まず、水没補償問題の歴史的展開について検討してみよう²⁾。

戦前の補償問題の特徴は、旧土地収用法（1900年）の非民主性と当局の強圧

2) K. W. Kapp, *Environmental Disruption and Social Cost*, 1975, 柴田徳衛・鈴木正俊訳『環境破壊と社会的費用』, 岩波書店, 1975年

3) 華山, 前掲書, 24~40ページ。森滝健一郎『講座 日本の国土・資源問題 現代日本の水資源問題』, 汐文社, 1982年, 107~114ページ。

的な姿勢とにあるといえよう。

補償問題の歴史的原点といわれる、渡良瀬川の洪水調節池の新設に伴う谷中村事件の場合は、まず極端に安い買収単価であり、しかも住民が反対すると栃木県はあらゆる手段を使ってこの反対を押し潰しており、例えば、堤防決壊箇所を放置した上に、堤防復旧工事の名のもとに堤外地の水制用の柳を切り倒し、護岸をこわし、残っている堤防を破壊した。また、非買収派を酒色をもって誘惑するなど、卑劣な切り崩し工作を行ない、収用審査会ではほとんど審議らしい審議もせず、栃木県の方案どおりの価格で、土地を引き渡し地上物件を移転するようにとの裁決を下し、強制執行を行なった。

阿賀野川水系・新郷ダムの補償事例では、会社が村の有力者を個人的に説得して村としてダム賛成の機運をつくってから、各個撃破で水没地主にドンブリ勘定の交渉をすすめた。また、ブローカーが入り込んで、電気会社に先がけて農地を買占め、暴利を博したという例もある。また、小河内ダムの補償事例では、最初の非公式折衝から実際に買収が始められるまで約6年間、いわば宙ぶらりんの期間があり、水没者たちは不安な思いで過ごさなければならず、補償金をあてにした借金で苦しんだ者も少なくなかった。

次に、戦後混乱期の補償問題では、戦前の悪い補償のやり方を踏襲したのが北上川水系・石淵ダムの補償事例であり、強圧的な姿勢で、補償単価も知らされず、極端に安い補償金が少額ずつ分割払いをされた。一方、その後の補償行政にいくつかの教訓を残した事例もあり、北上川水系・山王海ダムの補償事例は、水没者の移転を促進するために代替農地を提供した最初である。

1950年代に入って、電力需給の逼迫と電源開発促進法のもとで、“電源開発ブーム”がおきると、水没補償は金銭面でみるかぎり比較的高額のものとなり、阿賀野川水系・田子倉ダムは高額な補償がされた事例である。

1950年代後半になると、ダムそのものの“公共性”に疑問を提起し、ダム建設絶対反対を唱える運動が出てくる。佐伯ダム反対闘争の場合は、ダム建設の真の狙いが農業用水よりも工業用水の確保にあることを喝破し、ダム建設を断

念させた。下笠・松原ダム反対闘争の場合は、ダムの治水効果そのものに対する疑問に加えて、発電本位のダムが公共の負担によって建設されることに対する批判が提起され、“蜂の巣城”として有名な全国的な闘争となったが、結局、ダム建設を阻止することはできなかった。

以上が補償問題の歴史的展開であるが、その補償基準の変遷はどうか⁴⁾。

まず、1951年に土地収用法が全面改正されるが、その特徴は、①収用法が適用される範囲が明確になった、②事業認定の手続きに関する規定が厳密になった、③収用審査会が収用委員会と名前を代え、その組織が民主化された、④収用の対象となる権利の規定が明確となり、損失補償に関する規定が精緻になった、などである。

1951～57年頃は日本各地で基地の新設・拡張が行なわれ、多くの社会問題をひきおこしたが、1952年に「駐留軍ノ用ニ供スル土地等ノ損失補償要綱」が作られた。これが最初の統一的補償基準で、その後の補償基準の下敷となる。

同年、資源調査会は「水資源の開発等に伴う補償処理に関する勧告書」を提出したが、この勧告書は補償理論の根本的課題を提起したと高く評価されている。まず、補償の方法には金銭、代替地、施設や便宜の供与、被補償者の起業への資本的参加、労働的参加など、多様な道があるとする。そして、統一的合理的な補償評価基準の確立を強調し、①算定方法が全国的に適用可能であること、②補償金によって代わりうべき物件・権利が購入しうることを、③生活補償を認めるべきである、とした。また、電力需給の逼迫した時期に作られたのが、1953年の「電源開発に伴う水没その他による損失補償要綱」であり、その特徴は被補償者との無用な衝突を避ける思想にあった。

しかし、翌1954年に定められた「建設省直轄の公共事業の施行に伴う損失補償基準」では、生活補償的色彩（薪炭生産補償、謝金等）が払拭されている。その後、1956年に「日本道路公団用地補償内規」、1957年に国鉄の「用地購入価格等評定要綱」、1959年に「首都高速道路公団の土地買収価格等の基準を定

4) 華山、同上書、41～52ページ。

める規定」, 1960年に農林省の「土地改良事業に伴う用地等の買収および損失補償要綱」などがだされた。

1961年に「公共用地の取得に関する特別措置法」が制定される。これは、緊急度の高い公共事業の収用手続きを簡素化するものであるが、同時に現物補償の強化、生活再建措置を義務づけていた。そして、1962年に公共用地審議会の答申が出される。答申は、①統一的な補償基準の確立、②公共補償の基準の確立、③鑑定評価制度の確立、の3つに分けられるが、ここでは精神損失に対する補償、事業損失に対する補償、生活権補償、追加払い、協力奨励金等を否定し、補償の対象を財産権にしぼったことに注目をしたい。この答申の精神を受け継いで、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」が閣議決定される。要綱の基本的な考え方は、補償の対象を財産権にしぼり⁵⁾、補償額をその物件の市場価格を基準として算定するというものである。

このような補償理論では、財産権に対する補償は矛盾なく説明がつけられるが、「通常生ずる損失」(土地が収用されたことによって土地所有者または関係者が通常受けると考えられる損失)に対する補償に関しては処理しきれない問題が出てくる。その典型的な例が、営業補償、農業補償、漁業補償、離職者補償、少数残存者補償などである。

最後に、水没補償問題の実態について検討してみよう⁶⁾。

まず、水没に先行する地域破壊の問題がある。つまり、賛成派と反対派に住民が分裂、対立させられることであり、道路補修・河川改修などの公共事業がストップされることである。また、水没を契機として地域社会そのものが解体し、ついには廃村に至った福井県西谷村のような極端な事例もある。

5) 「補償は財産権に限り、生活権や精神的損失に対する補償は行わない。ただし、受忍の限度を超える経済的損失に対する『少数残存者補償』や、職業の自由が実現していない現実からの『離職者補償』を、社会政策的に措置することがある。」(建設省河川局監修、財団法人ダム技術センター編『多目的ダムの建設 昭和62年版 第1巻 計画・行政』財団法人建設研修センター、1988年)とあるように、生活権補償、精神的損失に対する補償の否定とともに、受忍限度論が強調されている点が、日本型の補償原則として注目される。

6) 森滝、前掲書、128～134ページ。

次に、水没移転者の状態については⁷⁾、移転前後の職業をみると、同じ職業が7割、新しい職業が3割であるが、農地・商店・勤め先が変わるなど、ダム建設は水没地区住民に生活の激変を強いるものである。移転による生活の変動については、全体の傾向は好転が4割、不変が4割、悪化が2割であるが、職業転換がなかった場合（好転が40%、不変が46%、悪化が14%）と職業転換した場合（好転が40%、不変が40%、悪化が20%）を比較しても、全体の傾向と比べて著しい差はない。しかし、転換の型による特色があり、農業から自営は悪化が半分近くを占め、農業から賃金労働は好転が少なく、悪化が半分を超えている。

補償金の多少による職業選択と生活変動をみると、上層の移転者は同じ職業の選択が多く、職業転換した場合でもアパート経営などの金利生活者で、失敗例が少ない。中層の移転者は同じ農業を選択した場合は悪化は少ないが、農業から自営には失敗例が多い。下層の移転者は職業選択にかかわらず悪化が多い。つまり、生活の好転は上層に多く、悪化は下層にいくほど多いということになり、結局、従来の補償は階層間に不公平をつくり、とくに下層に対しては生活再建に不十分なものであったといえる。

前述したように、現行の補償制度は財産上の損失に限られているため、全移転者の3分の2を占める下層の人たちの努力は、補償単価の値上げに集中することになる。その結果、1戸当りの補償金のバラツキはより大きくなり、補償金総額も大きくなり、起業者の負担も増加する。取り残された住民はもっと悲惨で、補償金もなく、伝統的地域社会から切り離されてしまう。また、下流域はダムの恩恵をうけるが、ダム所在市町村は被害のみという不満がつのることになる。それゆえ、水没補償問題には3つの課題があるといえよう⁸⁾。第一の課題は、起業地の範囲内において、従前の生活をどのようにして再建するかであり、第二の課題は、起業地の周辺において、事業が及ぼす悪影響をどう

7) 華山、前掲書、120～201ページ。

8) 華山謙・布施徹志『都市と水資源』、鹿島出版会、51～65ページ。

補償するかであり、第三の課題は、被害を受ける地域と利益を受ける地域の格差の問題をどうするかである。

(2) 水没補償問題の社会的評価

前節で検討したように、華山謙氏は、現行の補償の対象を財産権にしぼり、補償額をその物件の市場価格を基準として算定するという補償理論では、財産権に対する補償は矛盾なく説明がつけられるが、「通常生ずる損失」に対する補償に関しては処理しきれない問題が出てくるとして、「通常生ずる損失」に対する補償は生活権の侵害に対する補償として理解すべきであると述べている。そして、水没移転者の実態調査をふまえて、金銭補償のみによっては被補償者の失敗が必然的に発生し、しかも財産が少なく補償金の少ない階層で失敗の率が高くなるので、財産権に対する補償に加えて生活権に対する補償を考え、さらに「生活再建措置」を講じる必要があるとされる。なお、ここでいう生活再建措置とは、起業者が被補償者に直接支払う補償金ではなく、その補償金が被補償者の生活再建にもっとも有効に役立つようにしむけるための各種の措置であり、具体的には、代替地のあっせん、融資、職業訓練、就職のあっせん、各種の相談などである。

このように華山氏の補償理論を概括すれば、①財産権補償、②生活権補償、③生活再建措置、となっているのであるが、本節では、K・W・カップの「社会的費用と社会的便益」という概念に注目をして、水没補償問題の社会的評価を試みることにより、水没補償における「社会権（コミュニティー権）補償」の問題を提起してみたい⁹⁾。

カップは、「社会的費用」を私的生産活動の結果、経済上こうむる有害な影響や損害で、第三者や社会によって負担される費用と定義し、「社会的便益」を分割・留保が不可能で社会の全構成員にもたらされる便益と定義する。そして、「社会的便益を組織的に生産していくためには、社会的目標や公共目的の

9) K. W. Kapp, op. cit.

策定にたずさわる専門的な公共機関による社会活動が必要になる。つまり、社会的便益は私企業では作られないから、それを作り出すためにはどうしても共同の決定が前提となるのである」と述べている。また、カップは、「社会的費用や社会的便益を数量化する問題は、交換価値を基礎とするかぎり、完全に満足すべき解決法を見出だすことができない」、「社会的費用や社会的便益の数量化を貨幣表示や市場価格にのみ限定するのは不当である」として、「社会的便益と社会的費用を社会的に評価する問題」、すなわち「実物表示による計算」「実物的価値」の問題を提起している。

このカップの概念を援用してダム建設による水没補償問題を考えてみよう。本来、ダム建設による社会的便益の大きさが、水没住民に社会的費用である水没補償を支払っても、なお余りあるほどの大きいから、ダムを建設するわけである。

建設による便益 \geq 建設工事費+建設による損失

しかし、水没住民からすれば、補償の過程で、従来、地域住民が享受していた社会的便益を買い取られるわけであるから、地域住民の生活の質が向上させられ、草の根民主主義が強化されるのが当然である。しかしながら、わが国の場合は、起業者による財産権の金銭的な評価のみによる補償であり、いわば立ち退き料的な発想にすぎない。つまり、カップのいう使用価値的な質、「実物的価値」の観点がまったく欠如しているわけである。ここに日本型地域開発の限界があり、自然環境と人間の生活を破壊するような開発が行なわれてきたゆえんがある。

それでは、どのような補償理論が必要とされるのであろうか。

ここで想起すべきは、マルクス『資本論』の「第11章 協業」である¹⁰⁾。個別の労働者は、労働者とその家族の再生産を保障する賃金によって、金銭的に評価しうる。他方、「他人との計画的な協働のなかでは、労働者は彼の個体的

10) K. Marx, Das Kapital, Bd. 1, S. 349, マルクス『資本論』第1巻、マルクス・エンゲルス全集第23巻、432ページ。

な限界を脱け出て彼の種族能力を発揮」し、協業の場において「資本の生産力」としてではあるが集団的に「生産力の創造」を行なう。それゆえ、労働者の個別的評価と社会的労働者としての労働者集団の評価には、大きな差異が存在するといえよう。つまり、個別にバラバラにすると評価は小さくなるが、個別のものを総合的、集団的に評価すると大きな効用の評価が可能であるということになる。

水没補償問題における社会的費用と社会的便益を評価する場合にも、これと同様のことがいえるのであって、地域住民の私的財産の個別的な評価と地域コミュニティの成立により地域住民が享受する社会的便益の総合的評価には、大きな差異が生じるのである。それゆえ、求められる水没補償理論とは、貨幣表示が可能な私的所有者の個別財産だけを評価するのではなく、コミュニティの社会的便益を含めた水没地域住民の生活に関わるすべての社会的便益の実物評価を行なってから、貨幣価値への換算を行なう理論であり、その社会的評価は住民参加と民主主義によって、つまり住民自身と科学者等の専門家を主体として行なわれなければならないとする理論である。

言いかえれば、ダム建設による最大の問題は地域社会＝コミュニティの解体であり、このコミュニティが成立することによる社会的便益をどのように評価し、コミュニティ解体による社会的損失をどのように補償するかが、補償理論の決定的問題となるわけである。従前より代替の農地や住宅地を提供して集団移住をすすめることにより、地域のコミュニティを再建するという形の補償が行なわれたケースがあるが、それをさらに一歩進めて、コミュニティによる有形、無形の共同資産的なものの社会的便益の評価を行ない、それを金銭に換算して補償を行なうこと、これが現代の補償理論の課題である。端的にいえば、従来の財産権補償に加えて、生活権補償、社会権（コミュニティ権）補償をどうするのかという問題である。

なお、その際に参考になるのは、生協のもつ社会資源についての問題提起である¹¹⁾。この問題提起を地域資源の評価の問題に応用してみれば、①人的資源

の評価, ②投下資金, すなわち従来の投資額の評価, ③空間の利用価値, スペースの評価 (例えば水, 空気, 埋蔵物, 広くは都市と農村など) ④人間のネットワークのもつ価値, あるいはコミュニティとしての価値の評価, 以上4つの地域資源の評価が必要であるということになろう。それゆえ, これらのすべての地域資源を評価して, この社会的便益を放棄するコストとして, 水没補償問題を考える必要があるわけである。

言いかえれば, 多目的ダムという新技術を通じて, 地域資源をより有効に活かし, 多目的ダム建設の社会的費用である「ダム建設費+補償費」よりはるかに大きな社会的便益が得られるような投資計画がたてられなければならない。そして, その際の「補償費」は, ダム建設により失われる社会的便益の個別的评价ではなく, 総合的评价でなければならないのである。

III 水没補償問題と地方自治

(1) 大野ダム建設問題

まず, 京都府下の大野ダム建設問題について事例検討をしてみよう¹¹⁾。

経過を簡単に整理すると, 大野ダムは戦前の1943年に由良川河水統制事業として計画されるが, 戦争激化のため中止された。戦後直後の1945年10月, 戦時中の山林乱伐などによって荒廃していた由良川流域は, 阿久根台風により大きな被害をうけるが, この大災害によって由良川改修再開の声が高まる。ついで1949年7月にヘスター台風が由良川全域に大きな被害をもたらしたので, 地元と府会は中央に向けて運動を開始し, 1950年には政府予算として由良川改修工事築堤3,500万円と大野堰堤調査費が計上される。このような大野ダム建設再開の動きに対して, 1951年8月に大野ダム被害者同盟が発足し, 「祖先伝来の土地を守れ」「生活権を擁護せよ」「故郷を湖底に沈めるな」など激しい反対の

11) 厚生省『生協による福祉サービスのあり方に関する研究会報告書』, 1989年。

12) 京都府『大野ダム建設に伴う水没補償対策調査報告書』, 1956年, 大野ダム地域振興協議会『大野ダムの出来るまで』, 1961年, 大野ダム誌編さん委員会『大野ダム誌』, 1979年, を参照。

氣勢をあげた。

ここで注目したいのは、1952年5月の由良川改修工事期成委員会における蜷川知事の発言である。「由良川改修問題は多年の懸案であり、洪水調節を大野村に設け、発電と両方面使用するかどうか、これは今日両方とも使用することが必要だと思う。最近電力会社の電力料金値上げによる、一般府民の迷惑は国民経済的に考えて重要なことである。技術的面は不明だが、この工事による多少の犠牲は出ると思うが、これは止むを得んと思う。しかし、これに対する住民の経済生活の基盤を失うことは、すなわち農民から土地を奪うことはできぬ。これに対する補償について国のはっきりした線を出す必要があり、十分なしかも適正な補償をしてもらう。住民が今までより一層よくなる対策を構じてやってこそ私は工事をやれると思う。国家補償は国家補償、府は府としての対策を構ずる必要ありと考える。」

その後、1953年9月に13号台風は百年に一度といわれる大きな災害を由良川流域にもたらしたが、その直後の9月定例府会において、蜷川知事は次のように発言している。「大野のダムというのは、本来治水のダムであります。危険のないときには、これを発電に利用したいという考えでございまして、本来は洪水調節のダムである。洪水の危険のない場合において電力の発電に使う。従いましてこれが洪水調節のダムである限りにおいて、電力の利用というものはこれと一つの矛盾をしますので管理者が京都府であって、いざとなれば電力の利用は捨てて洪水調節にやれるという立場にない限り、大野のダムというようなものはむづかしいと思うので、もし電力に利用する場合においては、京都府がこれを担当するというように考えております。」

また、12月の地元懇談会において、蜷川知事は次のように発言している。「犠牲者の大小というよりも現実の事実と取組んで河川をどうすれば皆のためになるかということである。技術的には犠牲者のことは考えていない。技術は自然と取組んで計画するのである。犠牲者がでた場合それをどうするか知事として考えればよい。これは政治ではなく地方行政である。」「(洪水調節の堰堤

を) 作るとすると犠牲者が出る。知事としては犠牲者をより少なく、もし犠牲者となった人には今日までと同じ生活ができるよう色々してあげたいと思っている。大野堰堤をやろうとやるまいと皆さんが今までやってきた営農その他の家業を継続してやってもらいたい。」「府としては国の補償以外に犠牲者に補償を出す。今までのやり方は国の補償だけであるが、私としては知事として犠牲者の生活ができるようにしたい。」「従来の農業経営を継続できるよう十分考えるが、今までの経営方法ができなければ別の方途を構ずるようにする。」「由良川を何とかして京都府の立派な河川としてもっていきたい。国からも十分維持施設をして貰いたいと思っている。そのため犠牲者が出た場合は国よりも十分な補償をしてもらおうし、知事としても皆様の生活と経済を守るため努力する。」

再び経過をおうと、1953年12月に京都府の大野堰堤対策事務局が設置され、翌1954年9月には近畿地方建設局（以下、「地建」と略称）の大野工事事務所が開設され、10月には大野ダム工事促進協議会が開かれるなど、ダム建設の準備体制がすすめられてくる。このような事態の切迫に対して、1955年11月に大野ダム被害者同盟（以下、「同盟」と略称）が結成されるが、1956年2月に地建は大野ダム説明会を開催しダム建設宣言を行なった。このような中、京都府の勧告等もあり、4月に同盟は絶対反対から条件闘争へ転換する。これにこたえて京都府は4月に水没地域特別対策要綱をまとめ、①最高の補償を確保する、②水没後の営農業については府の全機能をあげてあたる、という府の公約に基づいて、大野ダムの特殊性に即した生活補償の考え方を強く打ちだし、地建と折衝をすすめることにした。そして、府は5月には本庁に大野ダム対策本部を設置し、6月には現地に大野ダム対策事務所を設置する。

一方、同盟は条件闘争切り替えに伴い、補償交渉にそなえて執行体制の強化をはかり、地元補償案立案分科会と交渉団を組織し、9月には理論の通った最高の補償を獲得するための要求書原案をまとめた。そして、10月に府との協議会をもち、府と地元が一体となって建設省にあたり、どうしても国が取り上げないものは府と話し合うことになった。そして、11月に地建は補償基準を発表

し、補償交渉がいよいよ本格化するが、地元の要求と地建の回答には大きな差があり、交渉は容易に進展しなかった。しかし、12月末までに交渉が妥結しない場合は、予算獲得が不可能となり1年延期が確実となることから、同盟は年内妥結が有利と判断して、結局、最終の交渉を蜷川知事に白紙委任する。知事は「私は国の仕事に協力はするが、補償についてはどこまでも、地元側に立つ。……(中略)……この問題を委されるのであればどこまでも府民の立場に立って頑張る」と述べ、激しい交渉の末、31日になってようやく協定書が調印される。

このように大野ダム建設問題の特徴は、第一に、蜷川知事の発言にみられるように、一貫して水没住民の立場に立ち続けたことである。第二は、水没補償交渉と並行して農村振興計画の推進にあたり、1957～61年にかけて大野ダム地域営農振興事業5か年計画を実施したことである¹³⁾。第三に、住民本位、科学的なダム管理体制を樹立し、住民本位のゲイト操作とそれを科学的に保障する雨量・水位の観測網を完備したことである¹⁴⁾。他地域では、発電優先のダム管理による無謀な放流やダム建設による河床変動のため、水害が多発していたことと比べると、その住民本位の姿勢は高く評価できよう。

(2) 高山ダム建設問題

次に、高山ダム建設問題の事例検討に移ろう¹⁵⁾。

経過を簡単にみると、1953年8月と9月の南山城大水害がダム建設の直接の契機となっており、1954年12月に建設省河川審議会において「淀川水系改修基本計画」が策定され、瀬田川洗堰、天ヶ瀬ダム、高山ダム建設によって洪水調節を行なうことになった。その後、1959年9月の伊勢湾台風時の出水により計画の再検討が行なわれ、高山ダムの堤高を4 m上げ、洪水調節、発電、水道および農業用水の補給を行なう多目的ダムとして建設されることとなった。

13) 大野ダム誌編さん委員会、前掲書、176～196ページ。

14) 京都府政研究会編『戦後における京都府政の歩み』、汐文社、1973年、238～240ページ。

15) 京都府企画管理部企画室『高山ダムに関する報告書』、1966年、相楽郡南山城村『村に高山ダムができる』、1966年、を参照

一方、1954年9月に高山村水没組合が結成され、1956年4月に南山城村は高山ダム対策委員会（以下、「村対策委員会」と略称）を設置し、1957年4月には土地水没者も水没組合に加入するなど地元の体制が次第に整ってくる。

このような中、1957年8月以降、近畿地方建設局（以下、「地建」と略称）は、「高山ダム建設」の説明会を開催し、1958年6月には「高山ダム調査出張所」を、1960年4月には「高山ダム調査事務所」を設置する。

一方、水没組合は1960年9月に「南山城村高山ダム被害者同盟」（以下、「同盟」と略称）と改称し、家屋、耕地、山林の3専門部を設置し、その後1963年には労務、神社の2部会を追加する。また、1962年4月には、村対策委員会が組織改正をし、同盟と共同戦線を張ることになる。

そして、1962年9月に地建と同盟とは基本協定を締結するが、10月に高山ダム建設事業が水資源開発公団（以下、「公団」と略称）に移管されたことに伴い、改めて12月に公団と同盟とで基本協定が締結される。この協定の第3条には、「今後ダムのための双方の協議、交渉はすべて、京都府知事の指定した京都府職員の立ち合いのもとに行なう」と書かれ、石沢副知事は「府の立ち合いは、単なる仲介的立場でなく、積極的に住民の生活を守る立場での立ち合いである」と発言している。

この後、公団は「調査測量等の申し入れ」を行ない、翌1963年1月に村長、同盟会長連名の申し入れに対する回答と「高山ダム建設に伴う損失に対する基本要求書」が出され、2月には同盟が29項目の要求書を提出する。この29項目の要求のうち27項目を公団は了解、2項目を後日の協議という形で、同盟は調査測量を了承し、2月から地元関係者立ち会いで、補償対象となる水没者個々の物件数量確認のための調査を開始し、4月末に作業を完了した。

「高山ダム建設に伴う損失に対する基本要求書」についての交渉は、1963年3月から始まるが、地元は回答を不満とし、第1次回答は物別れにおわり、4月の第2次回答も再び物別れにおわり、5月の第3次回答の際に、同盟は「阪神地区代表者が当地にきて、誠意をみせれば、前回の回答を認めてもよい」と

した。それに対して、8月に大阪府田中副知事ほか23名の阪神地区代表者が現地を訪れ、「地元の開発については、十分協力したい」と発言したことで、同盟は9月に「高山ダム建設に伴う阪神地区受益者からの援助、協力についての確認書」を取り交わすことで、第4次回答を了承した。

1964年7月に、京都府は補償交渉の調整、資料収集、生活相談、営農指導を行う高山ダム対策室を設置する。同年12月に公団は補償基準を発表するが、同盟は予想外に基準が低いと強い不満を示した。そして、同盟は11回にわたり基準の算定基礎と考え方について公団の説明を聞くとともに、組合員の声も聞き、検討を重ねた末、1965年3月25日に「今回の補償基準ならびに今後の補償交渉に対する同盟の基本的な考え方」を示し、補償基準を突き返した。また、前年11月の売買予約等に関する覚書の回答が、3月29日と31日に行なわれたが、その回答に公団の誠意がみられないとして、村および同盟は覚書を突き返し、工事の中止を申し入れた。そして、同盟は4月1日から実力で工事を中止させた。あわてた公団側は、京都府のあっせんにより、4月22日に工事再開の覚書を交し、ようやく工事は再開した。

5月に公団は最終補償基準を発表したが、地元は「なお我々の要求が満たされていない」として、8月末まで20数回にわたる強力な交渉を行なった。しかし、交渉はなんら前進せず、同盟は9月に最終の「細目要望事項」を提出した。その後、10月～11月にかけての交渉も難行に難行を重ねたが、結局、11月26日、補償交渉は京都府のあっせん案によりようやく解決し、蜷川知事立ち会いのもとに協定書が調印された。

なお、高山ダム問題の特徴として、被害者同盟のダム建設に対する態度について付言しておきたい。すなわち、それは「このダム建設で受ける下流数百万住民の利益は膨大である。これに対応する同様な利益がわれわれ水没者に本来の補償に加えて与えられるならばダム建設に協力する。」として、全国にも稀な協力的な態度を示していたことである。

最後に、高山ダム建設についての府の姿勢、補償交渉における地元指導・支

援体制の基本的態度について検討してみよう。第一は、高山ダムの建設・管理運営は治山・治水重点主義で行なうという基本姿勢である。第二は、下流受益者の膨大な受益に照応するような同様の利益が、積極的に上流水没地域住民に与えられるべきであるという上・下流地域利益の均等配分主義である。第三は、大局的な立場からの公共事業の協力、推進とともに、地域住民の諸権利を守るための積極的援助も公共の福祉であるとする、住民生活擁護優先主義である。第四は、地域住民の自主性（自主的活動）を尊重する立場をとり、自治意識の向上に努めたことである。第五は、団体交渉方式を堅持することの必要性および有益性を強調し続けたことである。

以上、被害者同盟と村当局との団結、府の姿勢などにより、高山ダムにより同時に水没する奈良県内の地域より約2年短い交渉で妥結、しかも同等の内容を獲得するという、優れた成果をあげたのである¹⁶⁾。

IV お わ り に

本稿における積極的な主張点を概括すれば、次のようになる。

まず、多目的ダム建設において最大の問題である水没補償問題の歴史、理論、現実を、華山謙氏の研究により検討した。華山氏によれば、現行の水没補償の問題点は財産権を対象とする補償であり、生活権補償、生活再建措置は認められていないことにある。これはまさに地方自治を否定する日本型地域開発の限界である。そこで、本稿では、社会的費用と社会的便益の概念に着目して、地域コミュニティ解体による社会的損失に対する補償、いわば「社会権（コミュニティ権）補償」を、住民参加と民主主義により評価することを提起した。貨幣換算の計算方法をどうするかという困難な問題は残されているが、地

16) 京都府政研究会編、前掲書、244ページ。なお、水没住民の運動との関連では、国土問題研究会が1973年に提起した「ダム対策の五原則」が注目される。この「ダム五原則」は、その後、あらゆる公共事業に適用されるべきであるとして、現在では「公共事業五原則」といわれているが、その内容は、①情報と資料の公開、②計画への住民参加、③地場産業の発展と住民生活の向上、④防災等の地元優先、⑤アフターケアの実施、である。（浅野勇「住民運動の新段階と発展の探求」、国土問題研究会『国土問題』15号、所収、1976年）

域資源の評価という問題はきわめて重要であると思われる。

さらに、例証として、京都府下の二つのダム建設の事例を検討した。戦前の谷中村の事例における栃木県をはじめとして、とくに府県レベルの地方自治体は、ダム建設推進の立場に立ち、反対運動を進める住民組織と対立する場合が多い。そのような中で、この京都府下の二つのダム建設の事例は、住民自治の立場に立った注目すべき事例である。また、華山氏は、水没補償問題の3つの課題として、①生活権補償をめぐる問題、②事業損失をめぐる問題、③開発利益の還元の問題、を提起したが、京都府下の二つのダム建設の事例は、端緒的ではあるが、地方自治の総合性を活かして、その解決の方向を示していると思われる。

以上が、本稿の一応の到達点であり、水資源開発における地方自治の重要性がかなり明らかになったと思われるが、残された課題としては、「社会権（コミュニティ権）補償」の具体的な計算方法がある。

最後に、水の管理と地方自治の展望についての検討を行ない、結びとしたい。まず、水の管理を考える際には、やはりリリエンスの提起したTVAの三原則、すなわち、①開発目的の総合性、②責任機関の一元化、③草の根民主主義の確立、が手がかりとなる¹⁷⁾。

このTVAの三原則を現代的に展開するために、水没補償問題を社会的費用と社会的便益の視点から考察した後に再検討すると、①開発目的の総合性は、地域住民の生活、地域資源の潜在性の評価を行ない、実物的評価を具体的にこなうことにより担保され、②責任機関の一元化にとどまらず、地域の個別利害を民主的に規制することにより、総合的な施策を実施し、社会的便益を個別化をさせないことが重要であり、③草の根民主主義の確立は、高い専門性をもつ

17) D. E. Lilienthal, TVA: Democracy on the March, 1953, 和田小六・和田昭訳『TVA 総合開発の歴史的実験』（原書第二版）、岩波書店、1979年。また、理念としてのTVAと現実のTVAとの違いを指摘したものとしては、佐々木雅幸「TVAにおける草の根民主主義の構想」、『経済論叢』第119巻第6号、1977年、同「TVA 草の根民主主義の現実」、『経済論叢』第120巻第3・4号、1977年、があるが、本稿では「理念としてのTVA」、とくに水の管理における地方自治の重要性の提起を高く評価したい。

専門家と地域住民のネットワークで、生活権、社会権を支えることにより、プロジェクトに有効にコミットできることを示している、のである。